

La extraterritorialidad en el control de emisiones de CO₂, y el Plan Nacional de asignaciones de España (2005-2007)*

Ana YÁBAR STERLING

Catedrático de Economía Aplicada. Facultad de Derecho. UCM.
ayabar@der.ucm.es

Recibido: 6 de julio de 2004.

Aceptado: 13 de septiembre de 2004.

RESUMEN

El presente trabajo centra su atención en el principio de complementariedad en la lucha contra el cambio climático, tradicionalmente defendido desde las instituciones comunitarias, y en su recepción e interpretación en España, tal y como ello puede deducirse de las referencias a la extraterritorialidad en materia de control de las emisiones de gases de efecto invernadero que se efectúan en el Plan Nacional de Asignaciones 2005-2007 (PNA-E), documento cuya versión final corresponde al 29 de julio de 2004.

También ofrece una síntesis acerca del estado de situación de dicho tema en la UE, tras las enmiendas introducidas por el Parlamento Europeo al «Proyecto de Directiva de vinculación» que incide de lleno en el mismo, al pretender la convertibilidad entre créditos por emisiones de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y Aplicación Conjunta (AC) del Protocolo de Kioto (RCE's y URE's), por los derechos de emisión europeos derivados de la Directiva 2003/87/CE; posteriormente y desde esta perspectiva, se analiza el contenido de dos borradores de Real Decreto Ley presentados al Consejo de Ministros de España, el primero, destinado a transponer la citada Directiva —creadora del sistema europeo de comercio de derechos de emisión (SECE)— y el segundo, para convertir en norma jurídica el PNA-E.

El trabajo, tras justificarla, obtiene como principal conclusión que el PNA-E no participa de la visión comunitaria actual de la complementariedad, cuando hace referencia al cumplimiento del compromiso español de control de las emisiones en el periodo 2008-2012 (+15% de emisiones netas respecto a las del periodo base) y sugiere una revisión a fondo del «escenario básico de referencia», supuestos de comportamiento de los agentes y previsiones de emisiones, de cara al próximo PNA-E —cuya presentación está prevista para junio de 2006—, alertando sobre el alto riesgo que no hacerlo supondría para el cumplimiento de los compromisos españoles de lucha contra el cambio climático, en el contexto internacional.

Palabras clave: principio de complementariedad, cambio climático, emisiones de CO₂.

The extraterritoriality in the control of CO₂ emissions and the National Plan of Assignations in Spain (2005-2007)

ABSTRACT

The article deals on complementarity, an environmental principle traditionally fortified by the EC institutions and introduced in its strategy against climate change, as it is conceived by the National Allocation Plan of Spain, 2005-2007 (PNA-E). That document which final version dated on 2004, July, 29th includes some paragraphs related to emission reductions to be made in other countries to comply with the Spanish target.

* Proyecto: CICYT. RNE 2002-2557.

It also offers a synthesis on the present EC understanding on that subject, considering the amendments done by European Parliament on the «Link Directive Project» which essentially focus on that, aiming to convert emission credits (CER's and ERU's) derived from project mechanisms of Kyoto Protocol - Clean Development Mechanism (CDM) and Joint Implementation (JI)- onto European emission allowances created by Directive 2003/87/CE. The article next, but from the same point of view discuss the initial version of two very recent law projects intending to incorporate to Spanish legislation the 2003/87/EC Directive and the PNA-E. The main conclusion derived from the article is that PNA-E does not takes into consideration the actual EC understanding of the above mentioned principle and as a result, does not integrate it onto its «basic scenario of compliance» (+15% of base year emissions, in 2008-2012); so, a deep revision in the scenario, main assumptions and behavioural prospects are suggested to be included in the future Spanish PNA, 2008-2012, alerting on the risk to do nothing on this subject for the fulfilment of the Spanish commitments against the climate change.

Keywords: Enviromental principle, climave change, CO₂ emissions.

RÉSUMÉ

Le présent travail centre son attention sur le principe de suppléantarité dans la lutte contre le changement climatique, traditionnellement défendu depuis les institutions communautaires, et examine sa réception et interprétation en Espagne. À cet effet, nous prenons les références à l'extra-territorialité en matière de contrôle des émissions de gaz à effet de serre qui sont effectuées dans le Plan National d'Assignations d'Espagne, 2005-2007 (PNA-E), document dont la version finale correspond au 29 juillet de 2004.

On offre une synthèse sur l'état de situation de ce sujet dans l'UE, après les amendements introduits par le Parlement Européen «au Projet de Directive de liaison» qui influence d'abondance ce dernier, en traitant de la convertibilité entre des crédits par des émissions des Mécanismes de Projet du Protocole de Kioto —MOC et MAC— (RCÉs et URÉs), par les droits européens d'émission dérivés de la Directive 2003/87/CE. Plus tard, mais dans cette perspective, on analyse le contenu de deux projets de loi à titre d'urgence, présentés au Conseil des Ministres de España: le d'abord, destiné à transposer la dite Directive qui crée le système européen de commerce de droits d'émission (SECE), et le deuxièmement, pour transformer en norme juridique le PNA-E.

Le travail, après l'avoir justifiée, obtient comme principale conclusion que le PNA-E ne prend pas part de la vision communautaire actuelle de la suppléantarité, quand il fera référence à l'accomplissement du compromis espagnol de contrôle des émissions dans la période 2008-2012 (+ 15% d'émissions nettes comparées avec celles de la période de base). Le travail aussi suggère une révision en profondeur du «scénario base de référence», les hypothèses de comportement des agents et les prévisions d'émissions, face au prochain PNA-E —dont la présentation est prévue pour juin 2006—, en alertant sur le haut risque que ne pas le faire il produirait pour l'accomplissement des compromis espagnols de lutte contre le changement climatique, dans le contexte international.

Mots clés: Principe de supplémenterieté, changement climatique, emissions du CO₂.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Suplementariedad y extraterritorialidad para la reducción de emisiones, en la UE. 3. Medidas interiores «versus» reducción extraterritorial de las emisiones, en España. 4. PNA de España y extraterritorialidad de la mitigación. 5. Breves consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

A fines del mes de julio de 2004 quedó ultimado el proyecto de Real Decreto Ley necesario para la transposición de la Directiva 2003/87/CE que crea el sistema comunitario de comercio de derechos de emisión¹ (SECE); este proyecto considera-

¹ Directiva 2003/87/CE. DO. L. 275, de 25 de octubre de 2003. Dicho Proyecto de Real Decreto Ley, al que el texto de este artículo denomina RDL-A, se ha convertido ya en el Real Decreto Ley 5/2004 de 27 de

do urgente, de «iure» y de «facto», previsiblemente será aprobado durante el mes de septiembre y hará posible la integración de España en aquel nuevo mercado europeo, a partir de enero de 2005. Dicho proyecto hace referencia a múltiples aspectos institucionales y de régimen jurídico necesarios para la participación de España en una de los más novedosas creaciones para la lucha contra el cambio climático, en cuya eficacia tiene puesta sus esperanza la mayoría de los responsables de las estrategias internacional y comunitaria de reducción de los gases de efecto invernadero (GEI).

La iniciativa europea hará posible la integración de un mandato que obliga a la limitación y control de las emisiones, imponiendo costes a los principales emisores, con un mercado amplio de títulos negociables que procura la minimización de aquellos, al abocar a la igualación por su mínimo de los costes marginales de la reducción de emisiones, entre países, empresas y fuentes de emisión, si no se producen fallos esenciales en su funcionamiento.

El Protocolo de Kioto (PK), firmado en 1997, es una norma —aún no en vigor— que se cita sistemáticamente como ejemplo de este tipo de iniciativas, al incorporar —en su Anexo B— un mandato de limitación de emisiones de GEI para los países desarrollados y un mercado internacional de emisiones —artículo 17—, cuyo funcionamiento está previsto a partir de 2008.

El punto de partida y marco del presente trabajo está formado, pues, por la Directiva creadora del SECE y por la Decisión del Consejo de la UE, de 25 de abril de 2002² que define el reparto entre los miembros de la UE-15 del compromiso comunitario de reducción de las emisiones de GEI, en un 8%, respecto del año base para el cómputo de dichas emisiones, asumido en el Anexo B del PK. Según la citada Directiva, cada país miembro de la UE habrá de:

- definir, al elaborar su respectivo Plan Nacional de Asignaciones (PNA), el volumen máximo de emisiones por periodo (2005-2007 y 2008-2012) para numerosas instalaciones emisoras de CO₂ de su territorio nacional —las de los sectores determinados en su Anexo I—,
- dar a dicho volumen carácter vinculante, obligando a las instalaciones afectadas, principales fuentes fijas de emisión del mencionado GEI existentes en su territorio, a la limitación y control de dichas emisiones (hasta aquí, política de mandato y control) y, simultáneamente,
- proporcionar a dichas instalaciones títulos negociables en el mercado de emisiones comunitario —que llamaremos derechos de emisión del SECE y/o derechos SECE—, con el fin de reducir los costes de cumplimiento de aquel «mandato». La entrega de títulos a cambio de las emisiones de las instalacio-

agosto de 2004, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, publicado en el BOE n.º 208, de 28 de agosto de 2004. Todas las referencias que en el texto del artículo se realizan al RDL-A, han de entenderse efectuadas al citado Real Decreto Ley, cuya publicación se produjo posteriormente a la entrega de este artículo para su publicación.

² Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 «relativa a la aprobación en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo» (2002/358/CE), en DO. L, de 15, 5, 2002.

nes afectadas, verificadas anualmente, es la pieza principal del sistema de «control» de dichas emisiones.

En consecuencia, el citado proyecto de Real Decreto Ley de transposición (RDL-A) introduce, entre otros múltiples temas, referencias al Plan Nacional de Asignación de España para 2005-2007 (PNA-E³) —disposición transitoria primera—, el cual se convierte así en el eje central del régimen de participación en el SECE para las principales fuentes fijas de emisión de CO₂ situadas en el territorio español. El PNA-E fija el número total de derechos de emisión de CO₂ en 172,31 millones (cada derecho equivale a 1 tonelada de CO₂), en promedio anual; las asignaciones de derechos a las instalaciones españolas; el procedimiento elegido para realizar dicha asignación, etc. y contiene elementos esenciales para la aplicación a nuestro país del «Proyecto de Directiva de vinculación»⁴, de próxima aprobación en la UE. El PNA-E es objeto de otro proyecto de Real Decreto, de artículo único (RD-B), al que se hace referencia posteriormente⁵.

El «Proyecto de Directiva de vinculación» pretende hacer posible la conversión en derechos de emisión del SECE de créditos por reducción de emisiones de GEI procedentes de los mecanismos de proyecto del PK —Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL contemplado en el artículo 12 del PK) del que derivan RCE's y Aplicación Conjunta (AC, mecanismo al que se destina el artículo 6 del mismo PK) del que derivan ERU's—. Tras la aprobación de dicha Directiva, el canje previsto de estos títulos por otros del SECE adicionales a los fijados en los diversos PNA de los Estados miembros de la UE, ampliará el mercado europeo de títulos negociables y, en consecuencia, provocará una reducción de los precios de los derechos de emisión del sistema y de los costes de cumplimiento del mandato de mitigación, para las instalaciones y sectores contemplados en la Directiva SECE.

El Proyecto de Directiva destinado a la conversión o canje de RCE's y ERU's en derechos de emisión del SECE se encuentra en fase de primera lectura ante el Parlamento Europeo; el texto inicial del Proyecto preparado por la Comisión ha sido enmendado en algunos aspectos importantes, como los siguientes:

- ampliando los casos de créditos excluidos del canje, como ocurre con los procedentes de proyectos de obtención de energía mediante construcción de

³ El Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007, en lo que podría considerarse su versión definitiva —puesto que es la que se ofrece una vez transcurrido el periodo de exposición pública y tras la consideración/desestimación de las alegaciones presentadas por los interesados—, se hace público el 29 de julio de 2004; esta fecha coincide con la de exposición al público de los borradores de RDL-A y RDL-B, mediante la inclusión de sus textos en la página WEB de la Oficina española de Cambio Climático.

⁴ Propuesta de Directiva por la que se modifica la Directiva por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad respecto a los mecanismos de proyectos del Protocolo de Kioto. COM (2003) 403 Final, Bruselas, 23,7,2003.

⁵ Una vez enviado el presente artículo a la imprenta, este proyecto al que el artículo se refiere como «RD-B» se ha convertido ya en el Real Decreto 1866/2004 de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, 2005-2007, publicado en el BOE n.º 217 de 7 de septiembre de 2004. Así pues todas las referencias que en el texto del artículo se realizan al RD-B, han de entenderse efectuadas al citado Real Decreto 1866/2004.

- grandes centrales hidroeléctricas que no cumplan con los criterios y orientaciones de la Comisión Mundial de Presas, o cuando se trate de actividades de proyecto sobre instalaciones en el sector energético que no cumplan determinados estándares de eficiencia energética,
- introduciendo la posibilidad de que los Estados miembros concedan derechos de emisión al transporte ferroviario por actividades de proyecto unilaterales, o
 - insertando la posibilidad del reconocimiento mutuo, mediante acuerdos con autoridades regionales de países desarrollados y economías en transición (países del Anexo B del PK) que no hayan ratificado el PK, entre los derechos de emisión del SECE y los que se deriven de regímenes obligatorios de comercio de emisiones para el cumplimiento de una norma de mitigación, establecida por las autoridades de ámbito territorial inferior al nacional (estados o regiones) de aquellos países.

Sin embargo, se pretende destacar en este documento, únicamente, las modificaciones incorporadas por el Parlamento Europeo en el texto inicial del «Proyecto de Directiva de vinculación», relativas al modo de contemplar el principio de complementariedad en la reducción de emisiones de GEI, por la relevancia que este aspecto tiene con relación al PNA de España, recientemente hecho público.

2. SUPLEMENTARIEDAD Y EXTRATERRITORIALIDAD PARA LA REDUCCIÓN DE EMISIONES, EN LA UE

La Directiva 2003/87/CE (Directiva SECE, a partir de ahora), al referirse a los mecanismos de proyecto del PK (MDL y AC) generadores de créditos por emisiones (RCE's y ERU's) afirma, en su artículo 30, que la utilización de los mecanismos debe ser complementaria a las medidas de acción internas las cuales, por consiguiente, constituyen el elemento principal para alcanzar los esfuerzos de mitigación pretendidos⁶. Este principio también está inserto en el PK y en los Acuerdos de Marrakech alcanzados en la 7.^a Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC), del año 2001⁷ y responde

⁶ El texto del artículo 30, párrafo 3 de la Directiva 2003/87/CE, expone lo siguiente: «El relacionar los mecanismos basados en proyectos, en particular el mecanismo de aplicación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio, con el régimen comunitario es conveniente e importante para lograr los objetivos de reducción de emisiones globales de gases de efecto invernadero y para aumentar la eficacia en términos de costes del régimen comunitario. Por consiguiente, se reconocerán los créditos de emisión de dichos mecanismos basados en proyectos con vistas a su utilización en este régimen según las disposiciones adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión, que deberían aplicarse en paralelo con el régimen comunitario en 2005. De conformidad con las disposiciones en la materia recogidas en el Protocolo de Kioto y en los Acuerdos de Marrakech, el recurso a los mecanismos será complementario a las medidas de acción internas».

⁷ El artículo 6 del PK dispone: la adquisición de unidades de reducción de emisiones será suplementaria a las medidas nacionales adoptadas a los efectos de cumplir los compromisos», y el artículo 12 del mismo PK, que: «las partes [...] podrán utilizar las reducciones certificadas de emisiones resultantes de esas activida-

claramente a la tradicional preferencia comunitaria por la mitigación de emisiones de GEI en el interior del territorio de los Estados miembros de la UE; asimismo, el carácter cualitativo de la expresión elegida en la norma para referirse a este tema, pone de manifiesto la decisión comunitaria de no cuantificar de forma vinculante el principio de complementariedad, en materia de reducción de emisiones.

Sin embargo, parece formar parte del acervo comunitario la idea de que el cumplimiento de los compromisos de la UE en Kioto debería conseguirse con un 50%, al menos, de la mitigación en el territorio comunitario. En este sentido se incluye el párrafo siguiente, inserto en la justificación de la enmienda n.º 6 del Parlamento Europeo al artículo 1, punto 2, apartado 2 del «Proyecto de Directiva de vinculación»⁸:

«En los Acuerdos de Bonn-Marrakech y en la propia Directiva sobre comercio de derechos de emisión, la Unión Europea ha dejado claro su deseo de mantener la idea de que un máximo del 50 % del esfuerzo de reducción de los gases de efecto invernadero pueda realizarse fuera de la Unión Europea y de que, como mínimo, un 50 % de la reducción de los gases de efecto invernadero se realice en el interior».

Países miembros de la UE, como Holanda por ejemplo, han cifrado hace varios años, en el 50%, su recurso a la extraterritorialidad, estableciendo este porcentaje en diversos documentos programáticos; estas opciones de naturaleza colectiva hechas públicas hace varios años en países de nuestro entorno, a favor de cuantificar el recurso a la extraterritorialidad en relación con el cumplimiento de los compromisos nacionales en Kioto, han resultado de gran utilidad; sobre todo, para orientar el comportamiento y las inversiones de los grandes emisores nacionales de GEI, ya en el interior del país, ya a favor de inversiones directas en proyectos MDL o AC, fondos de carbono, etc., con la anticipación suficiente para generar RCE's y ERU's válidas dentro del primer periodo de compromiso y/o para permitir una adecuada estrategia de las empresas nacionales, en términos de su preparación a participar como adquirentes de títulos en los mercados de emisiones.

Un paso adelante en materia de cuantificación respecto a la reducción de las emisiones de GEI en ámbitos territoriales no nacionales fue dada recientemente por la Comisión de la UE, con ocasión de la elaboración del «Proyecto de Directiva de vinculación», hecho público en julio de 2003. En efecto, el nuevo artículo 11 bis) que el proyecto propone insertar en la «Directiva SECE» dice:

1. «Tras la entrada en vigor del Protocolo de Kioto y a reserva de los apartados 2 y 3 del presente artículo, los Estados miembros podrán convertir RCE y ERU

des de proyectos para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos [...] de reducción». Los Acuerdos de Marrakech (Decisión 15/CP.7: «Principios, carácter y objeto de los mecanismos previstos en los artículos 6, 12 y 17») también disponen que: «la aplicación de los mecanismos será suplementaria a las medidas nacionales».

⁸ Informe n.º A5-054/2004, del Parlamento Europeo. Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política del Consumidor (Ponente: Alexander de Roo), de marzo de 2004. La enmienda 6, citada, pretende suprimir del «Proyecto de Directiva de vinculación» el apartado 2 del artículo 11 bis (nuevo) de la Directiva 2003/87/CE, cuyo contenido literal se introduce posteriormente en el texto del presente trabajo.

resultantes de actividades de proyectos en derechos de emisión para su uso en el régimen comunitario durante cada período contemplado en el apartado 2 del artículo 11 de la presente Directiva, a petición de un explotador. Se procederá a ello mediante la expedición de un derecho de emisión por el Estado miembro a cambio de cada RCE o ERU de que sea titular dicho explotador en el registro nacional.

2. Cuando el número de RCE y ERU de proyectos de actividades convertidos para su uso en el régimen comunitario alcance el 6 % de la cantidad total de derechos de emisión asignados por el Estado miembro en el período, la Comisión procederá inmediatamente a una revisión, en vista de la cual la Comisión estudiará si se introduce de conformidad con el procedimiento dispuesto en el apartado 2 del artículo 23 un máximo de, por ejemplo, el 8% de la cantidad total de derechos de emisión asignados por los Estados miembros en el período».

Del tenor literal de este artículo 11 bis) destinado a integrarse en la Directiva creadora del SECE se deduce que la Comisión pretende facilitar adicionalmente el cumplimiento de las normas nacionales de mitigación que se derivan de los PNA, si bien imponiendo límites cuantitativos para el recurso a la extraterritorialidad.

Al mercado europeo de derechos de emisión podrían acudir ahora —tras la aprobación de la «Directiva de vinculación»— más concurrentes y mayor número de títulos. Ahora, incluso, al utilizarse en el texto citado la expresión: «a petición de un explotador» (sin definir en el glosario el significado de dicho término) en lugar de, por ejemplo, la expresión «a petición de los titulares de las instalaciones», parece quedar abierta la posibilidad de conversión de RCE's en derechos de emisión del SECE, para cualquier titular efectivo de aquellos créditos por emisiones. De este modo, agentes emisores no afectados por la Directiva SECE —a los que la misma designa con la expresión: «instalaciones», en el mismo artículo 11, hoy en vigor—, pero titulares de RCE's podrían participar como vendedores de derechos de emisión en el mercado europeo, tras el canje de sus créditos por derechos de emisión del SECE; ello introduciría en el mercado cantidades adicionales de derechos de emisión, habida cuenta de que aquellos «nuevos titulares» de derechos SECE no tienen compromisos concretos de limitación de emisiones vinculantes, derivados de la norma europea, ni en 2005-2007, ni tampoco en 2008-2012.

En efecto, si el «explotador nacional» solicitante de la conversión de RCE's o ERU's en derechos SECE no es titular de derechos de emisión derivados directamente del PNA correspondiente, se convertiría en cierta la ampliación o mayor dimensión del mercado europeo; este mercado seguiría creciendo hasta que cesaran las condiciones que impulsaron al canje a aquellos explotadores nacionales: normalmente los mejores precios de los derechos de emisión del SECE que los equivalentes a estos títulos en otros mercados internacionales de carbono.

En caso de coincidencia de titularidades, es decir para un explotador titular de derechos del sistema europeo y de créditos por emisiones, por estar el solicitante de la conversión contemplado por la Directiva SECE y haber obtenido RCE's o ERUs a cambio de su participación directa o indirecta en proyectos MDL o AC, la conversión o canje de dichos créditos de emisión ampliará el volumen inicial de derechos

de emisión disponibles para sus instalaciones emisoras, afectadas por los compromisos cuantitativos de limitación de emisiones. Esos derechos adicionales del SECE, sólo cuando no sean entregados por los titulares para justificar su propio cumplimiento, ampliarán también la oferta de derechos de emisión, en el mercado europeo. En resumen, en este segundo supuesto, tras la conversión, mayores cantidades de derechos serán potencialmente negociables, también, en el mercado europeo.

En todo caso, la ampliación de la oferta procedente de ambas fuentes —títulos canjeados por explotadores contemplados y no por la Directiva SECE— previsiblemente conducirá a una reducción de los precios de mercado de los derechos de emisión europeos y, por tanto, a un abaratamiento de los costes de la mitigación para las instalaciones afectadas por el SECE.

Adicionalmente, las instalaciones afectadas por la Directiva SECE y titulares de derechos de emisión del sistema europeo podrían, adquiriendo mayores volúmenes de títulos en ese mercado más amplio y competitivo, emitir mayor cantidad de CO₂ en el territorio nacional que la anualmente asignada «ex ante»⁹. Ciertamente, ello no pone en riesgo la integridad ambiental global del planeta puesto que la reducción de las emisiones a que equivalen esos derechos adicionales aportados a fin de año por las instalaciones ha acontecido, si bien ello ha sucedido en otro país. Ahora bien, esta práctica, realizada sin traba alguna u ordenada solamente por las reglas del mercado, podría reducir significativamente la participación del esfuerzo de reducción de emisiones en el territorio de la UE, por parte de las instalaciones afectadas por el SECE —especialmente si se aceptara el banking y el arrastre de derechos de emisión del sistema europeo entre años y subperiodos— y acabar vulnerando la preferencia comunitaria por las políticas y medidas interiores de mitigación.

El riesgo de incurrir en este resultado parece limitarse mediante el párrafo segundo del citado artículo 11 bis) incluido en el «Proyecto de Directiva de vinculación». Dicha disposición establece límites para el canje de créditos por emisiones procedentes de proyectos MDL y AC, a cambio de derechos de emisión del SECE: el 6% de los derechos totales de emisión de cada Estado miembro —que aparecerían en su respectivo PNA—, en principio, pudiendo revisarse al alza dicho porcentaje, hasta un máximo del 8%, posteriormente, de acuerdo con la Comisión.

El 6% antes aludido se estima equivalente al 2% de aquel 8% de reducción de GEI al que la UE se había comprometido en Kioto, para el periodo 2008-2012; el porcentaje del 8% al que podría ampliarse la cantidad máxima canjeable de créditos por emisiones alcanzaría al 2,7% de aquel compromiso comunitario. Las ventajas desde la perspectiva coste-eficacia de realizar la conversión de créditos por emisiones en derechos del SECE, se estiman importantes. En efecto, hay estimaciones¹⁰ que evalúan

⁹ La cantidad de emisiones de CO₂ anualmente asignada a principios de cada año («ex ante»), a su vez, procederá de los derechos gratuitamente aportados a las instalaciones emisoras por la autoridad nacional administradora del PNA, ampliados, en su caso, con los adquiridos al iniciarse el año en curso, mediante subasta.

¹⁰ De estas, da cuenta el COM(2003) 431 final, en su página 8, procedentes del estudio de Criqui, P., and Kitous, A.: «KPI Technical Report: impacts of linking JI and CDM credits to European Emission Allowance Trading Écheme», CNRS-IEPE, 2003. Mayores detalles de los cálculos de dicho estudio se ofrecen en SEC(2003) 785, Bruselas, 23 de julio de 2003, pp. 29 y ss. Según dicho estudio, los costes de cumplimiento de los países

en 700 M de euros el ahorro de costes para las instalaciones cubiertas por la Directiva SECE, en la UE-25, si el canje de títulos alcanza el 6%; asimismo, según estas estimaciones, los precios de los derechos de emisión negociables del sistema europeo, podrían descender desde 26 hasta 13 euros; en este caso, las emisiones de estas instalaciones podrían válidamente aumentar en unos 91 millones de toneladas de CO₂ equivalente, con relación al volumen autorizado por los PNA, sin la vinculación. Estimaciones derivadas del mismo estudio de evaluación, en escenarios de conversión de créditos por derechos del SECE hasta el 8% y de conversión sin límites, prevén aún inferiores costes de cumplimiento de la Directiva SECE, precios más bajos que los citados para los derechos de emisión intercambiados en el mercado europeo y mayores emisiones autorizadas de las instalaciones afectadas por dicha Directiva.

El procedimiento para realizar la conversión que el «Proyecto de Directiva de vinculación» propone (artículo 1, punto 2) es el conocido con el nombre de «sistema de colas», también denominado en terminología anglosajona: «first come, first served». Su aplicación podría conducir, por ejemplo, a que muchas instalaciones afectadas de algunos Estados miembros de la UE, las últimas en pretender el canje en su Estado correspondiente, no pudieran realizarlo por haber sido superado el porcentaje de conversión máximo permitido (el 6% o el 8%, en su caso, respecto del total de derechos contemplados en los correspondientes PNA) por otras instalaciones nacionales «más madrugadoras». Por último, en el mismo artículo del «Proyecto de Directiva de vinculación» se propone que la conversión de créditos de emisiones derivadas de proyectos MDL y AC, por derechos del SECE, se inicie en el periodo 2008-2012, coincidiendo con el periodo de cálculo del cumplimiento de los compromisos adquiridos en el PK.

Además de esta limitación general de tipo cuantitativo para la conversión de créditos por emisiones en derechos de emisión SECE, el «Proyecto de Directiva de vinculación» contiene otros dos límites específicos, favorecedores de la realización de un esfuerzo significativo de mitigación en el territorio comunitario. El primero, relacionado con los proyectos AC. En el texto inicial se propone que, dentro del primer periodo de compromiso, las instalaciones de los nuevos miembros de la UE —tras la reciente ampliación—, participen en proyectos AC y afectadas por el SECE, no reciban derechos de emisión del SECE en las asignaciones «ex ante» por las reducciones de emisiones esperadas de esas actividades de proyecto (la llamada cláusula de exclusión temporal de las actividades AC en los países candidatos a la adhesión); esta medida se justifica por tratar de evitar el problema de la doble contabilización de la reducción de las emisiones y por pretender mantener la integridad ambiental del sistema.

La segunda limitación específica y cualitativa es la de no considerar canjeables los créditos MDL y AC procedentes de actividades de proyectos de usos del suelo, cambio de usos del suelo y silvicultura (actividades LULUCF, como son conocidas aludiendo a sus siglas en terminología anglosajona), porque no garantizan una reducción permanente de las emisiones. El argumento principal esgrimido por la Co-

miembros de la UE se situarían en torno a 2.400 M €/año, si el uso de los créditos RCE's y URE's se situara en el 6% del total de derechos de emisión asignados, en el periodo 2008-2012.

misión es que dichas actividades, al igual que las forestales, no fomentan las transferencias de tecnologías respetuosas con el cambio climático, ni estimulan la aparición de tecnologías nuevas ni mejoras en la eficiencia energética. Asimismo, parece haber influido también en su exclusión de las propuestas sobre canje, la relativa indefinición que la UNFCCC tenía acerca de la permanencia en el tiempo de la captación/liberación a la atmósfera de carbono por las actividades LULUCF, cuando se redactó el «Proyecto de Directiva de vinculación».

Como ya se ha manifestado, en la actualidad, el texto del «Proyecto de Directiva de vinculación» ha sido modificado mediante la incorporación de enmiendas del Parlamento Europeo en fase de primera lectura. Dado el tema que aborda el presente artículo, se mencionan aquí exclusivamente las relacionadas con el principio de complementariedad o, lo que es lo mismo, con el tema de la extraterritorialidad de la reducción de las emisiones que se mantiene, ciertamente, pero con modificaciones significativas como las que se citan a continuación.

- a) Establecimiento de un límite cuantitativo general a la extraterritorialidad, en el cumplimiento de los compromisos de mitigación de la UE en Kioto.

El Parlamento Europeo ha aprobado el siguiente texto, que de mantenerse en su actual tenor, dejaría el artículo 30, apartado 3 de la Directiva 2003/87/CE, con el contenido siguiente:

3. «De conformidad con las disposiciones en la materia recogidas en el Protocolo de Kioto y en los Acuerdos de Marrakech, el recurso a los mecanismos será complementario a las medidas de acción internas.

En particular, el uso por parte de los Estados miembros de las unidades de Kioto adquiridas fuera del régimen comunitario, y de RCE y ERU cambiados por los explotadores dentro de dicho régimen, no superará el 50 % de los esfuerzos del Estado miembro en cuestión para lograr su objetivo de reducción de emisiones.

Cada Estado miembro publicará anualmente su uso planeado y real, así como la conversión de dichos créditos, e informará a la Comisión a ese respecto. La Comisión informará sobre ello en su informe anual de progreso, con arreglo a la Decisión 2004/XX/CE (sobre un mecanismo de seguimiento de las emisiones comunitarias de gases de efecto invernadero y la aplicación del Protocolo de Kioto) y elaborará las propuestas legislativas apropiadas para garantizar que el uso de los mecanismos sea suplementario a las medidas internas.»

La Comisión proponía la supresión completa del citado apartado del artículo 30 hoy vigente, en su «Proyecto de Directiva de vinculación» y, por el contrario, el Parlamento Europeo ha decidido mantener el último párrafo del mismo (que ahora figura en primer término), que califica a los mecanismos como instrumentos complementarios frente a los principales, las medidas de mitigación internas, impidiendo el recurso a estos en pie de igualdad con las políticas y medidas de mitigación en el interior; dicha opción no deja lugar a dudas acerca de la complementariedad de los mecanismos incluidos en los artículos 6,12 y 17 del PK. Este último principio, además, se menciona expresamente al final del párrafo transcrito, lo que confirma la pretensión de considerar en bloques perfectamente diferenciados y de distinto nivel las dos

vías de mitigación posibles: la conseguida mediante medidas interiores y la extraterritorial, suplementaria de la primera.

Además, el segundo párrafo del texto antes transcrito, elevaría a rango normativo el límite máximo del 50% para la extraterritorialidad, tanto dentro de la UE como en cada Estado miembro, simultáneamente, para el cumplimiento de sus respectivos compromisos. Por último, el tercer párrafo del mismo texto, aludiendo de forma tácita al PNA anual de cada Estado miembro, obliga a cada Estado miembro a hacer publicas previsiones y realizaciones respecto al uso de los mecanismos y de los resultados de la conversión o canje, lo que permitirá el seguimiento de la evolución efectiva de estos aspectos por la Comisión.

- b) Introducción de variaciones en el procedimiento de conversión/canje de créditos de emisión por derechos del SECE.

En efecto, tras su paso por el Parlamento Europeo, el artículo 11 bis), apartado 1 de la Directiva 2003/87/CE quedaría redactado así:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo, los explotadores podrán ceder RCE y ERU hasta un determinado porcentaje de la asignación atribuida a cada instalación durante cada período contemplado en el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva.

Los Estados miembros definirán en sus planes nacionales de asignación ese porcentaje, que deberá ser coherente con la aplicación del principio de complementariedad en el contexto del programa nacional en materia de cambio climático».

Con una versión al español de la enmienda que introduce del verbo «ceder», en el sentido de «aportar» o de «cumplir con», se especifica ahora que los Estados miembros definirán en sus respectivos PNA el porcentaje máximo admisible de canje de créditos por emisiones, a cambio de derechos del SECE, a efectos de demostración por las instalaciones del cumplimiento anual de sus obligaciones de mitigación; ello eleva los grados de libertad de cada país para contemplar adecuadamente el tema y adaptarse a las circunstancias nacionales específicas que le caractericen en el período 2008-2012 y subsiguientes; al mismo tiempo, aumenta la capacidad de cada Estado miembro para orientar la extraterritorialidad como un todo, ahora que ella ha sido objeto de un límite máximo cuantitativo global que engloba a todos los mecanismos de Kioto y al propio SECE, en su respectivo territorio nacional.

Adicionalmente, se sustituye el procedimiento de conversión según el sistema de colas, generador de sesgos e inequidades entre instalaciones, por otro más racional y mejor adecuado a la planificación a medio plazo, propia del sector empresarial, sector inversor principal para la generación directa de RCE's y URE's. Este nuevo sistema consiste en que cada instalación, poseedora de derechos de emisión del SECE —los que se le hayan asignado en su propio país—, podrá efectuar la conversión de créditos por derechos del sistema europeo, hasta un determinado porcentaje de aquellos inicialmente disponibles; este porcentaje será idéntico entre instalaciones y único para cada período.

También parece probable que el cambio de procedimiento reduzca las incertidumbres y rebaje los cálculos en materia de valoración del riesgo al elaborar los documentos de proyecto necesarios para acometer inversiones dentro del MDL y la AC, lo que beneficiará a los países receptores de las inversiones (países huéspedes), por la potencial elevación de los flujos de capital destinados a proyectos generadores de créditos por emisiones en los países con menores grados de desarrollo.

Si bien la preocupación de la UE acerca del ritmo de cambio tecnológico compatible con la lucha contra el cambio climático («environmentally sound technologies») en estos países permanece inalterada, el Parlamento Europeo introdujo otra enmienda en el artículo 11, ter, apartado 4 de la Directiva 2003/87/CE, esta vez reparando el exceso de paternalismo que la redacción inicial del texto ofrecía para con los países huéspedes. La nueva redacción introducida en el texto —inserto a continuación— se justifica en que así se garantiza adicionalmente la responsabilidad de cada Estado miembro en relación, básicamente, con la extraterritorialidad en el ámbito planetario:

«El Estado miembro que autorice a las empresas públicas o privadas a participar en las actividades de proyectos a que se refieren el artículo 6 o el artículo 12 seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones con arreglo al Protocolo de Kioto y velará por que tal participación sea coherente con las normas, modalidades y directrices pertinentes.»

- c) Avance temporal en la conversión/canje de créditos derivados de los mecanismos de proyecto por derechos de emisión del SECE.

La enmienda 5 introducida por el Parlamento Europeo en el texto del «Proyecto de Directiva de vinculación» introduce un nuevo apartado en el artículo 11 bis, de la Directiva SECE, que avanza al primer subperíodo de compromiso, es decir al subperíodo 2005-2007, la posibilidad de convertir o canjear créditos de emisión obtenidos de los proyectos MDL, por derechos de emisión del SECE. En efecto, el texto al que hacemos referencia dice expresamente:

«1 bis. como excepción del apartado 1, durante el período contemplado en el apartado 1 del artículo 11 de la presente Directiva, los Estados miembros podrán convertir RCE resultantes de actividades de proyectos en derechos de emisión para su uso en el régimen comunitario a petición de un explotador. Se procederá a ello mediante la expedición de un derecho de emisión por el Estado miembro a cambio de cada RCE de que sea titular dicho explotador en el registro nacional. Los Estados miembros cancelarán las RCE que se hayan cambiado por derechos válidos para emisión durante el período contemplado en el apartado 1 del artículo 11 de la presente Directiva.»

El objetivo de la enmienda parece claro: garantizar que los créditos por emisiones derivados de proyectos aceptados por la Junta Ejecutiva del MDL, como tales¹¹, pue-

¹¹ El Consejo Ejecutivo del MDL designado por la Conferencia de las Partes en la UNFCCC puede aceptar como proyectos MDL, los que comenzaron a ejecutarse a partir del año 2000 (aplicación temprana del MDL).

dan ser utilizados para el canje a la mayor brevedad, facilitando el cumplimiento de las instalaciones afectas por la Directiva SECE, incluso en el periodo 2005-2007. Cuando la conversión se realice, las RCE correspondientes se darán de baja en el Registro nacional pertinente, a efectos de evitar la doble contabilización de las reducciones de emisiones en los Estados miembros ya que, en el periodo 2005-2007, los órganos administradores del MDL, creados en el seno del PK, no estarán actuando en estas materias, todavía.

3. MEDIDAS INTERIORES VERSUS REDUCCIÓN EXTRATERRITORIAL DE LAS EMISIONES, EN ESPAÑA

El borrador del Real Decreto Ley preparado para trasponer con carácter de urgencia la Directiva 2003/78/CE al ordenamiento jurídico español (RDL-A), alude en la Exposición de Motivos y en diversos artículos de su texto a la posibilidad del cumplimiento de los compromisos españoles derivados de Kioto y del acuerdo comunitario sobre el «reparto de la carga» ya citados, mediante la reducción de emisiones de GEI fuera del territorio español. La razón principal alegada es que la contabilización en España de esa reducción de emisiones conseguida fuera del territorio nacional podría contribuir a cerrar la media de emisiones del periodo 2008-2012, en un +15% de las existentes en el periodo base para el cómputo¹².

Por su parte, el borrador de Real Decreto de artículo único destinado a convertir en norma jurídica el PNA-E, es decir: el Plan Nacional de Emisiones de España, 2005-2007 (RD-B), también hace referencia al mismo tema, aportando el dato de que España pretende una reducción del 7% de sus emisiones en el año base, mediante el recurso «a los créditos procedentes del mercado internacional»¹³.

Analizaremos por este orden ambos documentos, para extraer conclusiones acerca de la estrategia de España para el cumplimiento del principio de complementariedad, incluyendo comentarios acerca del grado de preparación que puede deducirse tiene nuestro país de cara a la obligación próxima de trasponer la «Directiva de vinculación», la cual introduce —como ya ha sido puesto de manifiesto— numerosos cambios respecto a la alternativa de: mitigación mediante medidas interiores o recurriendo a la extraterritorialidad.

El reconocimiento de estos como proyectos capaces de generar RCE's (transcurrida ya la fase de validación y registro del proyecto, de la que es responsable el citado Consejo Ejecutivo) es posible hasta finales del año 2005.

¹² Cuando se habla de periodo base para el cómputo, se hace referencia simultáneamente al año 1990 para contabilizar las emisiones de los GEI siguientes: CO₂, N₂O y CH₄ y al año 1995, para las emisiones de los otros tres tipos o familias de GEI: PFC's, HFC's y SF₆.

¹³ Plan Nacional de Derechos de Emisión, epígrafe 2. C, página 9. en: www.mma.es/oecdc/doc/docs-espana/pna_29_julio.pdf.

3.1. BORRADOR DEL REAL DECRETO LEY DE 29 DE JULIO DE 2004 DE TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2003/87/CE (RDL-A).

El borrador RDL-A, expresa en su Exposición de Motivos que:

«El derecho de emisión..., puede tener su origen en el plan nacional de asignación de cualquier Estado miembro de la Unión Europea o en un tercer país, previo reconocimiento en un instrumento internacional válidamente suscrito con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Directiva 2003/87/CE¹⁴, o bien previo reconocimiento de reducciones certificadas de emisiones o de unidades de reducción de emisiones procedentes de los mecanismos de desarrollo limpio o aplicación conjunta, respectivamente.»

Acudiendo al texto del artículo 20 de este mismo borrador de RDL, cada derecho de emisión se configura como un derecho subjetivo de titularidad originaria del Estado español (de su Administración General, en concreto) para emitir una tonelada de CO₂ desde las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la norma —las afectadas por la Directiva 2003/87/CE, según la interpretación que se concreta para España, en el mismo borrador—. En términos generales, estos derechos de emisión son transmisibles (gratuita u onerosamente, una sola vez o varias) y tienen validez temporal limitada, puesto que su existencia coincide con el periodo de vigencia del Plan Nacional de Asignación del que se derivan.

Atendiendo ahora, en concreto, al origen de los derechos de emisión, el punto 6 de dicho artículo 20 dispone:

«Artículo 20. 6). Los derechos de emisión pueden tener su origen en: a) El Plan nacional de asignación de España. b) Un plan nacional de asignación de otro Estado miembro de la Unión Europea. c) Un tercer país con compromiso de reducción o limitación de emisiones que sea parte del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático, siempre que exista previo reconocimiento en un instrumento internacional. d) Una unidad de reducción de emisiones o una reducción certificada de emisiones procedentes de los mecanismos de aplicación conjunta o desarrollo limpio que cumpla todos los requisitos establecidos por Naciones Unidas y hayan sido válidamente reconocidos a los efectos de cumplir con la obligación de entrega prevista en el artículo 4.2.f).»

¹⁴ El artículo 25 de la Directiva 2003/87/CE expresa: «Relaciones con otros regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

1. Deberían celebrarse acuerdos con terceros países mencionados en el anexo B del Protocolo de Kioto que hayan ratificado dicho Protocolo, a efectos de establecer el reconocimiento mutuo de los derechos de emisión entre el régimen comunitario y otros regímenes de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de conformidad con las normas establecidas en el artículo 300 del Tratado.
2. En el caso de que se celebre un acuerdo de los contemplados en el apartado 1, la Comisión elaborará todas las disposiciones necesarias para el reconocimiento mutuo de los derechos de emisión en virtud de dicho acuerdo de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 23.»

Este artículo de la Directiva SECE ha sido incluido en la presente nota, a efectos de facilitar la argumentación.

Así pues, tal como el párrafo transcrito en primer lugar revela, y el texto articulado del RDL-A —artículo 20, punto 6— confirma, está prevista la existencia de derechos de emisión válidos en España y negociables en el mercado europeo que tengan su origen fuera de nuestro país; en efecto, los apartados c) y d) de dicho artículo hablan de un origen extraterritorial de los derechos de emisión, respecto a España y a la UE y, también, según el apartado b), las instalaciones españolas afectadas por la Directiva SECE y por el Anexo I de este borrador de RDL-A, pueden detentar derechos de emisión SECE cuyo origen sea el PNA de otro Estado miembro de la UE.

Por consiguiente, parece claro que el RDL-A, al contemplar la extraterritorialidad en materia de derechos de emisión del SECE, va más allá de lo que la Directiva 2003/87/CE exigía, preparando el terreno para el posible canje o conversión de RCE's y ERU's en aquellos derechos de emisión. Sobre dichos créditos por emisiones, también en consonancia con el «Proyecto de Directiva de vinculación», se afirma que podrían ser origen de derechos de emisión del sistema europeo, una vez «cumplan con todos los requisitos establecidos por Naciones Unidas», es decir una vez que dichos créditos existan como tales y «previo reconocimiento» por las autoridades españolas de dicha equivalencia con los derechos de emisión del SECE; este último requisito es aludido en el texto mediante la expresión: «hayan sido válidamente reconocidos a los efectos de cumplir con la obligación de entrega prevista en el artículo 4.2.f).»¹⁵.

Los requisitos establecidos por Naciones Unidas están ya bastante claros en relación con los créditos por emisiones denominados RCE's. En efecto, el Consejo Ejecutivo del MDL emitirá RCE's como consecuencia de proyectos validados por el mismo, previamente, como potencialmente generadores de certificados de reducción de emisiones¹⁶; este es el acto que finaliza las diversas fases del MDL que ha de atravesar dicho proyecto, entre ellas las de haber sido monitorizado en su reducción de emisiones y verificado, en cuanto a dichas reducciones, por una «entidad operacional» oportunamente designada al efecto.

Los requisitos para la existencia de RCE's y URE's son, en efecto, responsabilidad, exclusivamente del PK y sus órganos, pero, ciertamente, uno de esos requisitos, previo y necesario para la fase de «validación y registro del proyecto» por el Consejo Ejecutivo del MDL, es la «aprobación nacional» de dicho proyecto. Por ello, el RDL-A pretende la creación de dicha autoridad nacional, destinándole la disposición adicional segunda de este mismo texto legal. Asimismo, en la disposición adicional

¹⁵ «Artículo 4. *Instalaciones sometidas a autorización de emisión*. 2. La autorización de emisión de gases de efecto invernadero tendrá el contenido mínimo siguiente:

f) La obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión en cantidad equivalente a las emisiones totales verificadas de la instalación durante el año anterior.»

¹⁶ Las fases que transcurren para que un proyecto de inversión pueda producir la actuación del Consejo Ejecutivo del MDL consistente en la emisión del número correspondiente de RCE's, han sido tratados con mayor amplitud en YABAR STERLING, A.: *Cambio Climático en España y Latinoamérica: Instrumentos y especial referencia al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)*. Cuadernos de Sostenibilidad y Patrimonio Natural. Fundación Santander-Central-Hispano, n.º 4, Madrid, 2004.

tercera, el RDL-A se refiere al procedimiento para la elaboración y emisión del informe preceptivo que ha de realizarse por dicha autoridad nacional, de acuerdo a las Decisiones 16/CP.7 y 17/CP.7 de Naciones Unidas, tanto para los proyectos MDL, como AC. España es uno de los pocos países del Anexo B del PK que aún carece de «Autoridad Nacional Designada», en el momento presente¹⁷.

Independientemente de estos aspectos tangenciales al tema que nos ocupa aunque no de menor importancia, lo que se desea destacar aquí es que el borrador de RDL-A introduce ya, como posible, la procedencia extraterritorial de derechos de emisión válidos para el cumplimiento de los compromisos de mitigación impuestos por las normas que incorporan aquel «mandato», para las instalaciones españolas afectadas: Algunos de estos derechos tendrían su origen en el reconocimiento de otros derechos de emisión creados en países terceros para la UE o en créditos por emisiones, acreditados en países que podrían ser de la UE y participantes en el SECE, inclusive, pero procedentes de y emanados desde instituciones extracomunitarias creadas al amparo del PK.

Sólo una parte de estos títulos extraterritoriales podrían convertirse en derechos de emisión del SECE mediante el canje o conversión a que se refiere el «Proyecto de Directiva de vinculación»; estos serían los títulos extraterritoriales denominados RCE's y ERU's, es decir, los créditos por emisiones derivados de los mecanismos de proyecto del PK (MDL y AC).

Existen algunos aspectos del borrador del RDL-A que precisan ulterior desarrollo puesto que el régimen de la conversión no se contempla en el texto que comentamos. Adicionalmente, el texto del borrador de RDL-A no arroja demasiada luz sobre algunos aspectos ya comentados en el presente artículo y que no están suficientemente claros en la normativa comunitaria; de este modo, la norma española tampoco permite resolver netamente posibles confusiones interpretativas derivadas de la lectura de aquellas normas o proyectos de Directiva.

Por un lado, se desprende del último párrafo del artículo 20, 6. d) del RDL-A que la conversión o canje de RCE's y URE's por derechos de emisión del SECE, se regula «a los efectos de cumplir con la obligación de entrega prevista en el artículo 4.2.f).» del mismo texto borrador. Es decir, que se orienta al servicio del cumplimiento de obligaciones de entrega de derechos de emisión correspondientes a las emisiones verificadas de cada año; obligación que rige, solamente, para las instalaciones afectadas por la norma y mencionadas en el Anexo I del mismo RDL-A.

Si esta fuera la interpretación adecuada, entonces el reconocimiento en España y por las autoridades nacionales de las RCE's y URE's, como origen de derechos de emisión del SECE, se reduciría a todos o parte de los créditos por emisiones detentados por las instalaciones españolas, relacionadas en el Anexo I del RDL-A y concretadas en el PNA-E, cuyo canje fuera solicitado por dichas instalaciones ante las autoridades españolas. Idéntico razonamiento puede aplicarse al artículo

¹⁷ ELLIS, J., CORFEE-MORLOT, J., WINKLER, H.: «Taking stock of progress under the Clean Development Mechanism (CDM)» International Energy Agency. Environment Directorate. COM/ENV/EPOC/IEA/SLT (2004) 4/Final, 15-June-2004, p. 24.

20,6.c) del RDL-A y, por tanto, a los títulos que incorporen reducciones de emisiones, creados válidamente en terceros países que sean parte del PK, en determinadas condiciones.

Sin embargo, empresas españolas de otros sectores no afectados por este RDL-A podrían haber acreditado ante los órganos pertinentes del PK, recibido de ellas y, por tanto, disponer de créditos por emisiones derivados de mecanismos de proyecto, lo cual es deseable habida cuenta de que la atribución a España de dichos títulos favorecería el cumplimiento de sus compromisos de limitación de emisiones de GEI en el periodo 2008-2012. Y aquí surge la pregunta: ¿No podrían estas empresas canjear en España dichos créditos por derechos del SECE?

La normativa europea, si bien no lo permite expresamente, al menos no lo impide, tal como ha quedado demostrado en los epígrafes anteriores. Por otro lado, la trascendencia del tema podría ser escasa considerando que pocas empresas españolas acometerán proyectos MDL o AC, si no están contempladas por normas limitativas de carácter cuantitativo sobre sus emisiones o si no pertenecen a sectores que hayan suscrito acuerdos voluntarios de mitigación; pero esto no puede hoy darse por cierto. En cualquier caso, si a estas empresas y sectores se les diera la posibilidad de canje y posterior venta en el mercado europeo de los títulos acreditativos de su aportación a las estrategias nacional y comunitaria de lucha contra el cambio climático, dentro de la dimensión territorial que les es más propia —España y la UE—, es probable que tal opción pudiera estimular adicionalmente las inversiones destinadas al desarrollo de este tipo de proyectos, con los beneficios colaterales de intensificación de los flujos de capital y tecnología ambientalmente responsable hacia países con menores costes por tonelada de emisión de GEI (normalmente países en desarrollo y economías en transición).

Ciertamente, no se da expresamente respuesta a esta cuestión en ninguno de los artículos del borrador de RDL-A que comentamos, pero podrían inferirse una posible respuesta afirmativa del hecho de que, en el mismo futuro texto normativo, esté contemplada la posibilidad de que personas y empresas no afectadas por las normas europea o española de limitación de emisiones actúen como demandantes y oferentes de derechos de emisión en el mercado europeo. Se trata, en este caso, del artículo 21 del borrador de RDL-A. A efectos de su mejor valoración, el mismo queda inserto a continuación:

«Artículo 21. *Transmisión de los derechos de emisión.*

1. Los derechos de emisión podrán ser objeto de transmisión:
 - a) Entre personas físicas o jurídicas en la Unión Europea.
 - b) Entre las anteriores y personas físicas o jurídicas en terceros Estados, previo reconocimiento mutuo de los derechos de las partes firmantes en virtud de instrumento internacional.
2. La adquisición de derechos de emisión por una persona física o jurídica que no tenga la condición de titular de instalación requerirá la previa apertura de una cuenta de haberes en el Registro nacional de derechos de emisión.
3. Los derechos de emisión sólo podrán ser objeto de transmisión por parte de su titular una vez expedidos y transferidos a su cuenta de haberes conforme a lo establecido en el artículo 26.»

Así pues, el artículo 21 del borrador de RDL de trasposición de la Directiva SECE al ordenamiento jurídico español no limita la transmisión de los derechos de emisión del SECE a los titulares de las instalaciones sometidas a la norma cuantitativa de limitación de emisiones; bien al contrario, como agentes de la transmisión, sistemáticamente alude a «personas físicas o jurídicas» y sólo exige (párrafo 2) al comprador de derechos del SECE en el mercado, cuando no sea titular de alguna instalación, que previamente haya abierto una «cuenta de haberes en el Registro Nacional de derechos de emisión», para que la transmisión pueda realizarse válidamente.

A su vez el no titular de dicha instalación, al igual que los demás concurrentes por el lado de la oferta, para proceder a la venta en el mercado de los derechos del SECE, requiere que dichos derechos hayan sido expedidos y transferidos a su «cuenta de haberes». Por ello, en consonancia con lo exigido, el artículo 25, 4. d) del mismo borrador prevé la apertura de una «cuenta de haberes por cada persona física o jurídica distinta de las anteriores¹⁸ que sea parte en una transmisión de derechos»;

En resumen, no queda definitivamente aclarado, dado el tenor literal del borrador de norma española destinada a trasponer la Directiva 2003/87/CE, en este momento del tiempo, si los sectores y empresas no contemplados en el Anexo I como destinatarios directos del «mandato» de limitación de emisiones pueden o no canjear por derechos del SECE, créditos por emisiones que pudieran obtener de la actuación de los órganos pertinentes creados en el seno del PK. Esta escasa nitidez podría corregirse, en sentido positivo, estimulando así a los agentes económicos de otros sectores a colaborar más eficazmente al logro de los compromisos españoles de contención del aumento de sus emisiones de GEI.

3.2. BORRADOR DEL REAL DECRETO DE 29 DE JULIO DE 2004 DE ARTÍCULO ÚNICO, DE APROBACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN, 2005-2007 (RD-B)

El borrador de RD-B, en unos pocos párrafos de su Exposición de Motivos resume el contenido fundamental del Plan Nacional de Asignación de España (PNA-E) para el periodo 2005-2007. Transcribimos a continuación algunos de ellos a fin de mantener el esquema del discurso adoptado en el presente trabajo:

«El Plan Nacional de Asignación vigente para el periodo 2005-2007 decide una asignación de 172,31 millones de derechos en promedio anual entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley .../2004, incluyendo las cogeneraciones no asociadas a procesos industriales contemplados en el Anexo I; establece la metodología de asignación individual a nivel de instalación; y determina la cantidad de derechos correspondientes a la reserva de nuevos entrantes así como su sistema de asignación.»

¹⁸ Las personas aludidas por el artículo 25, 4. d) del RDL-A son: «la administración general del Estado, las instalaciones y las agrupaciones de instalaciones afectadas por la norma».

El PNA-E, documento adjunto al borrador de RD-B, concede derechos de emisión de CO₂ a las instalaciones españolas afectadas por la Directiva SECE y el RDL-A y estas —1097 instalaciones—, con los derechos individualmente a ellas asignados, figuran a partir de la página 45 del citado documento. En total, los derechos de emisión que se repartirán a las instalaciones españolas, iguales al número de toneladas de dicho gas de efecto invernadero cuya emisión se autoriza es de 172,31 millones de toneladas, en promedio, para el periodo de tres años comprendidos entre 2005 y 2007. Las emisiones de CO₂ derivadas de las instalaciones de cogeneración que dan servicio a los sectores no contemplados en ambas normas jurídicas, comunitaria y española, recibirán una media de 12,03 millones de derechos de emisión y, por tanto, los sectores afectados recibirán 160,28 millones de títulos, de media, entre 2005 y 2007.

En el mismo texto se expresa que:

«Estas decisiones son coherentes con el objetivo establecido por el Gobierno de que las emisiones de España en el periodo 2005-2007 se estabilicen en la media de las emisiones de los tres últimos años disponibles (2000-2002).»

Las cifras de emisiones y asignaciones de derechos que figuran en el cuadro inserto en la página 24 del PNA-E, revelan que las emisiones medias de CO₂ (2000-2002) de las instalaciones pertenecientes a los sectores afectados —iguales a 154,86 millones de toneladas— son idénticas, en efecto, a las asignaciones de derechos para las citadas instalaciones; ahora bien, en el PNA-E se han reservado otros 5,42 millones de derechos para «nuevos entrantes» previstos en los mismos sectores; estos últimos derechos, si no fueran utilizados por aquellos en su totalidad o en parte, serían subastados por la autoridad competente (se supone que entre las instalaciones en funcionamiento de los mismos sectores). Sumando estas dos cifras parciales, se consigue la de 160,28 millones de derechos de emisión que anteriormente se había mencionado.

También se expresa en la Exposición de Motivos del RD-B que:

«El número de derechos que se asigna debe ser coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España, la contribución de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación al total de las emisiones nacionales, las previsiones de emisión tendencial y de producción de todos los sectores incluidos en el Anexo I del Real Decreto Ley .../2004¹⁹, las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones en todos los sectores y las previsiones de apertura de nuevas instalaciones o ampliación de las existentes durante el periodo de vigencia del Plan.»

En este punto, se está haciendo mención a los criterios a seguir para la redacción de los PNA dados ya por la Comisión (artículo 9 y Anexo III de la Directiva SECE,

¹⁹ Hace referencia al RDL-A, utilizando las siglas con el que hemos venido refiriéndonos en este mismo trabajo al Real Decreto Ley de transposición de la Directiva 2003/87/CE, hoy en borrador.

así como en la Guía para la aplicación de estas orientaciones²⁰), ya expresados en el documento titulado: «Criterios para la elaboración del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión de CO₂», publicado por la Oficina Española de Cambio Climático, el 21 de junio de 2004.

Pero, si bien no es discutible que la pretensión del gobierno haya sido asignar un número de derechos de emisión de CO₂ coherente con los compromisos asumidos por España de no elevar por encima del 15% sus emisiones globales de GEI, resulta muy dudoso que el número de derechos de emisión de CO₂ asignados a los sectores afectados en el PNA-E, y aquellos cuya distribución se prevé en 2008-2012, pueda conducir al cumplimiento de aquella norma cuantitativa, al final de primer periodo de compromiso.

El amplio espacio de esta duda esencial se vincula, en primer lugar, principalmente, a las cifras agregadas que ofrece el PNA-E, dentro de lo que se denomina «escenario básico de cumplimiento» (epígrafe 2.C, página 9)²¹, reveladas con particular similitud en el párrafo siguiente de la Exposición de Motivos del RD-B; estas previsiones nos parecen difícilmente realizables, sobre todo por el enorme esfuerzo de reducción de emisiones de GEI que tácitamente exigen a los restantes sectores emisores de España (los sectores no SECE-E), que no están obligados por las normas europeas o españolas de mitigación a las que el presente artículo se refiere.

«El esfuerzo de reducción adicional necesario para cumplir con el artículo 9.1 y el Anexo III de la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, tendrá lugar en el periodo 2008-2012. Al final del periodo, las emisiones no deberían sobrepasar un 24% más de las emisiones del año 1990, teniendo en cuenta que esta cifra se alcanza sumando el objetivo de limitación del Protocolo de Kioto (15%), a la estimación de absorción por sumideros (un máximo de un 2%) y los créditos que se puedan obtener en el mercado internacional (7%).»

«De este modo, el Plan Nacional de Asignación para el periodo 2005-2007, mantiene un reparto del esfuerzo entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto Ley .../2004, y los no incluidos de modo proporcional a la situación actual en el total nacional de emisiones entre los sectores incluidos (40%) y los no incluidos (60%). Ello supone para las emisiones globales del país, incluyendo los sectores incluidos y los no incluidos, un objetivo de 398,1 MT de CO₂ equivalente en promedio anual para 2005-2007, con una reducción de 0,2% respecto a las emisiones 2002 (401,34 MT).»

Y, en segundo lugar, a la ausencia de concreción expresa en relación al origen extraterritorial de títulos que los sectores SECE-E (instalaciones de los sectores afectados por la Directiva SECE y el RDL-A de España) pudieran utilizar para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones de entrega de derechos, al final de cada año del ho-

²⁰ COM(2003), 830 final, Bruselas, 7 de enero de 2004.

²¹ «El escenario básico de cumplimiento establece que entre 2008 y 2012 el promedio de las emisiones no deberá sobrepasar un 24% las emisiones del año 1990, cifra resultante de la limitación del Protocolo de Kioto (15%), la estimación de la absorción por sumideros (un máximo de un 2%) y los créditos procedentes del mercado internacional (7%).»

rizonte trienal que contempla el PNA-E. Lo único que se afirma en la página 23 del PNA-E, al respecto, es:

«2.H. Garantía de que no se expidan más derechos de los que resultan de la aplicación estricta de los criterios de asignación y.....»

La evolución de las emisiones totales en los últimos años aleja a España del objetivo asumido en el Protocolo de Kioto. La utilización de los mecanismos de flexibilidad y la captación de carbono por parte de los sumideros va a paliar en parte el esfuerzo asociado al cumplimiento, pasándose de +15% a +24%. No obstante, estaríamos hablando de una reducción a partir de 2002 hasta 2010 del orden del 16%. Esta reducción sólo puede conseguirse mediante **una asignación de derechos severa** a los sectores afectados por la Directiva»²².

4. PNA DE ESPAÑA Y EXTRATERRITORIALIDAD DE LA MITIGACIÓN

La recepción en el PNA-E de la suplementariedad/extraterritorialidad para el cumplimiento de las obligaciones españolas derivadas de las normas y estrategias internacionales y comunitarias de lucha contra el cambio climático, es un tema que incide de lleno en la materia objeto del presente artículo; a su consideración dedicamos el epígrafe 4.2 de este mismo trabajo. Ahora bien, con el fin de ayudar a su mejor comprensión, se incluye el 4.1 que aporta algunas consideraciones generales sobre el escenario de comportamiento que el PNA-E incorpora, el cual constituye marco de referencia necesario para el citado tema, así como para otros numerosos aspectos que no se analizan en el presente trabajo.

4.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL «ESCENARIO BÁSICO DE CUMPLIMIENTO» DEL PNA-E

1. El objetivo expresado por el PNA-E es que la media de las emisiones de España, en el periodo 2005-2007, sea 398,1 millones de toneladas —Mt— de CO₂e. Ello significa un aumento del 35,5% de las mismas, frente a las correspondientes al periodo base, tasa que se aleja mucho de la tasa objetivo del +15% para la media de 2008-2012. Respecto al periodo 2000-2002, las emisiones previstas por el PNA-E en el trienio que contempla, aumentan un 1,8%. Así pues, tras la ejecución del PNA-E, para llegar a las toneladas totales compatibles con el objetivo español en el PK, en el subperiodo quinquenal siguiente (328,54 Mt CO₂e, objetivo de Kioto, para España), que sería el último disponible, habría que reducir las emisiones globales desde esta meta intermedia, a una tasa del 17,5% medio anual, rebajando a razón de 69,5 Mt CO₂e/año, en promedio.

Si, como el PNA-E reconoce, el objetivo interior de control de las emisiones es que estas se eleven frente al año base un 24%, entonces, todos los sectores emisores

²² La negrilla ha sido introducida en el párrafo, por la autora.

de España podrían emitir en conjunto 354,25 Mt CO₂e. Así pues, para cumplir el objetivo y si en 2007 se lograra aquella meta intermedia, todos ellos solo tendrían que rebajar emisiones a razón de 43,85 Mt/año CO₂e, lo cual situaría la tasa española de reducción de las emisiones en el 11% medio anual, en el quinquenio 2008-2012.

En resumen, el PNA-E prevé y tolera la elevación de las emisiones durante los tres años de su aplicación, si bien en tasas moderadas (1,8% medio anual, respecto a las emisiones medias de 2000-2002) y deja el logro de las reducciones para el último quinquenio, sin explicar por qué se sigue permitiendo una nueva espera para que el «mandato» de reducir emisiones comience a producirse en un país, España, que hará entonces diez años que firmó el PK.

2. El PNA-E expresa, acerca del reparto de las obligaciones de limitación de emisiones entre los sectores SECE-E²³ y los sectores no SECE-E, que la carga se reparte: 40% y 60%, respectiva y aproximadamente. Pues bien, aquel porcentaje es el que se deriva de la relación entre el CO₂ que el PNA-E prevé emitirán los sectores SECE-E (40,5%) y el volumen total previsto para las emisiones de CO₂e de España, globalmente considerados todos los sectores y todos los gases. Si la estimación de las emisiones de CO₂ de los sectores SECE-E, el GEI objeto de control por la Directiva SECE y las normas españolas RDL-A y RD-B que incorpora el PNA-E, se cumple en el próximo periodo 2005-2007, resultaría que los sectores SECE-E habrían elevado sus emisiones de CO₂, en 2005-2007, una media del 35,3% frente al año base (en 1990, aquellas se cifraban en 119,17 Mt CO₂).

Comparando esta tasa con la del crecimiento de sus mismas emisiones de CO₂ entre la media de 2000-2002 y 1990, cifrada en el 30%, llegamos a la conclusión de que el PNA-E exige muy escaso esfuerzo de contención de emisiones a los sectores SECE-E, pudiendo hacerlo ya desde este momento. No debe olvidarse dicho esfuerzo ha de valorarse como tal, porque las emisiones en 2003 y 2004 de estas instalaciones habrán seguido aumentando a un ritmo medio anual cercano al 2,3%; así pues, parece razonable la estimación de una tasa de variación acumulada de estos últimos 15 años (1990-2004), situada en torno a aquel 35,3%.

En resumen, el PNA-E hace expresa la opción a favor de asignar a los sectores SECE-E un volumen de derechos de emisión equivalentes a la media de sus emisiones de CO₂ en 2000-2002, pero no explicita las razones por las cuales se adopta un «mandato» en ese sentido, ni por qué se les permite, incluso, emitir 5,0 Mt. CO₂ más, en el periodo de aplicación del Plan, respecto a sus emisiones realizadas en dicho periodo medio 2000-2002. Esta última cifra coincide con la reserva para asignaciones a los nuevos entrantes de los sectores SECE-E; por ello, plenamente se confirma la decisión del PNA-E a favor del mantenimiento del «statu quo» en materia de emisiones, para los citados sectores, en relación con las emisiones registradas en el periodo 2000-

²³ El sector SECE de España está compuesto por las instalaciones de los sectores de generación eléctrica, refino de petróleo, siderurgia (cemento y cal), industria cerámica (vidrio y cerámica) y papel, pasta de papel y cartón. La definición de «instalación de combustión» que el PNA-E adopta incluye: «todos los dispositivos fijos de combustión de las instalaciones de sectores incluidos en el anexo I de la Directiva, y en sectores no pertenecientes al anexo I, únicamente las instalaciones de cogeneración, siempre que tengan una potencia térmica nominal superior a 20 MW y viertan toda o parte de la energía eléctrica producida a la red.»

2002, sin hacer mención de las razones a favor de dicha opción, más allá de la que se puede deducir del dato que se aporta por el PNA-E de que las «peticiones» de estos sectores fueron superiores a las asignaciones en 9,55 Mt. CO₂.

3. Si se mantuviera la intención manifestada en el epígrafe 2.H del PNA-E (antes transcrita) y en el próximo PNA —destinado a contemplar el periodo 2008-2012—, los sectores SECE-E fueran obligados a reducir un 16% sus emisiones de CO₂ y ello sucediera, los sectores objeto de limitación mediante esta norma podrían emitir unos 135 Mt CO₂, como media, en el periodo 2008-2012. En ese caso, la contribución del CO₂ de los sectores SECE-E, a las emisiones de GEI del interior de España se situaría en torno al 38,2%, en el periodo 2008-2012 y sus emisiones de este gas, en concreto, se elevarían a tasas cercanas al 14%, desde 1990.

Una cuestión importante es la siguiente: Aún comportándose cuantitativamente de este modo los sectores SECE-E, en materia de emisiones, resulta previsible o no que los sectores no SECE-E puedan cumplir con el estándar de emisiones de CO₂e restante, estimado en unos 219²⁴ Mt de media anual durante 2008-2012. Estos otros sectores solo podrían elevar sus emisiones a una tasa del 31,4%, desde el año base hasta el final del horizonte y, hasta el momento —con datos del año 2002—, las han aumentado un 42,3%. Las nuevas políticas y medidas que, sin citarse concretamente, en el PNA-E se anuncian para forzar la reducción de emisiones en los sectores no SECE-E (donde se hallan sectores tan activos en esta materia como el del transporte o el residencial y el terciario) aún no han comenzado a adoptarse ni, por tanto a ejecutarse ni a ejercer efectos reductores de las mismas; por ello, difícilmente podrán estas medidas futuras y, en proceso de decisión al día de la fecha, ejercer dichos efectos mitigadores sin generar al mismo tiempo efectos económicos tan significativos como difícilmente aceptables por la población y la economía españolas.

Complicando aún más el sombrío panorama descrito se hallan las consideraciones que se sitúan en el epígrafe 4.2, acerca de la extraterritorialidad del cumplimiento de los estándares sectoriales de mitigación, dentro del PNA-E; este tema es especialmente relevante en lo relativo a los sectores SECE-E, dentro de un contexto comunitario en el que la «Directiva de vinculación» podría aprobarse en su actual versión, según la cual la extraterritorialidad del cumplimiento de control de emisiones puede llegar a un máximo total del 50%, para cada país miembro.

4.2. EL PNA-E, Y EL CÁLCULO GLOBAL DE LA EXTRATERRITORIALIDAD AL 50% DEL ESFUERZO DE REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO₂E

Cuando el PNA-E se refiere a que en 2008-2012, el 7% de emisiones de CO₂e de España en el año base se cubrirán con «créditos del mercado internacional» (20 Mt

²⁴ La cifra de 218,8 Mt. CO₂e para los sectores no SECE-E resulta de aceptar las cifras del PNA-E para la absorción por sumideros (2% del año base: en torno a 5,71 Mt. CO₂e) y de créditos del mercado internacional (7% del año base: en torno a 20 Mt CO₂e), al lado de las estimadas para las emisiones de los Sectores SECE-E, anteriormente cifradas y del +24% de incremento global de las emisiones de España, con relación a la del año base.

de media anual y 100 Mt en el conjunto del quinquenio) queda relativamente oculto que 20 Mt significa el 46,7% del esfuerzo absoluto de limitación de las emisiones de CO₂e asumido por España en Kioto y ante la UE²⁵. La expresión créditos del mercado internacional seleccionada alude, sin duda, a la reducción de emisiones fuera del territorio español y por todos los procedimientos que parece existirán en aquellas fechas, como el mercado europeo de emisiones, los mecanismos «de proyecto» del PK —interconectados y no con el mercado europeo—, el mercado internacional de emisiones, etc.

Según se expresa en el PNA-E acerca de aquella cantidad de títulos por reducción de emisiones que se espera obtener «del mercado internacional»²⁶ (epígrafe 2-E):

«El Gobierno fomentará la adquisición de créditos destinados a cubrir el exceso de emisiones en los sectores «difusos», en particular Transporte y Residencial. Las alternativas posibles abarcan desde los fondos internacionales ya existentes, hasta la creación de uno o varios Fondos Españoles de Carbono».

Con algunas dificultades de interpretación del sentido del párrafo transcrito, sin embargo parece poder entenderse que el PNA-E considera que los adquirentes de títulos extraterritoriales de reducción de emisiones serán el Estado español y los sectores no SECE-E. Las numerosas referencias que se hacen a los fondos de carbono, actualmente nutridos por significativas aportaciones del sector público de los países del Anexo B del PK, hace pensar que gran parte de aquellas 100 Mt de CO₂e serían adquiridas con fondos del presupuesto general de la nación, en el periodo 2008-2012. Por otro lado, en cuanto a los sectores no SECE-E que no tienen en la actualidad estándar normativo de mitigación, ni otro derivado de acuerdos voluntarios sectoriales, resulta difícilmente comprensible qué podría motivarles a incurrir en los costes de la compra de títulos extraterritoriales de reducción de emisiones de GEI. Quizás haya de interpretarse el párrafo transcrito como el anuncio de que se está estimando la posibilidad de integrar uno o varios sectores españoles emisores difusos de GEI, de valor significativo, en algún sistema de «mandato y control», ya normativo ya con carácter de acuerdo voluntario.

Mientras tanto, y sin embargo, la «Directiva de vinculación» está muy avanzada hacia su conversión en norma jurídica con su actual redacción. En este caso, la «Directiva de vinculación» introducirá la posibilidad de que los créditos por emisiones derivados de los mecanismos de proyecto del PK se conviertan en derechos de emisión del SECE, pudiendo ser utilizados por los sectores SECE para el cumplimiento de sus obligaciones de entrega, a cambio de las emisiones realizadas cada año, y quizás por otros «explotadores». A su vez, en el mismo caso de aprobación de la «Directiva de vinculación» en su actual versión, existirá el límite global del 50% para la

²⁵ En efecto, desde las emisiones de CO₂e totales del año base (285,69 Mt.) hasta las 328,54 Mt., que se derivan del incremento de las primeras en un 15%, hay una diferencia de 42,85 Mt.

²⁶ Estos créditos, básicamente se derivarían del uso del MDL. La AC y el mercado internacional de emisiones que crea el artículo 17 del PK también se mencionan, si bien con menor cuota de importancia, tanto en el PNA-E como en el documento: «Criterios para la elaboración del Plan.....», op cit.

obtención fuera del territorio del esfuerzo total de limitación, computable para cada país miembro de la UE.

En este caso, y suponiendo que es el Estado español el que adquiere los 20 Mt de CO₂e anuales —durante el periodo 2008-2012— para cumplir con el +7% de margen de reducción de aquel +24% de incremento nacional global de las emisiones, los sectores emisores de España sólo quedarán con 1,4 Mt CO₂e de media anual, disponibles para reducir sus costes de mitigación mediante créditos por emisiones procedentes del resto del mundo; ello es así porque a los sectores (SECE-E y no SECE-E) solo les quedaría disponible el 3,3% del «esfuerzo español de limitación» que se obtiene comparando las emisiones españolas del año base con el estándar del +15% de aquellas —derivado del PK—, para alcanzar aquel 50% de cuota extra de suplementariedad que la UE permite en el cumplimiento de los compromisos nacionales de limitación de emisiones.

Además, El PNA-E no cuenta con la posible conversión de créditos por emisiones (RCE's y URE's) en derechos de emisión del SECE²⁷, a la cual pueden recurrir los sectores SECE-E, al menos, si se aprueba en su actual redacción el «Proyecto de Directiva de vinculación»; esta posibilidad podría materializarse para los RCE's, derivados del MDL, a partir de 2005, inclusive. Por otro lado, a los Estados miembros les cabe la posibilidad de regular individualmente y según sus estrategias los límites para la conversión de créditos por derechos del SECE, estableciendo —por ejemplo— porcentajes máximos de conversión únicos e iguales para todas las instalaciones de su respectivo territorio, lo que incluye la autorización de un porcentaje de conversión igual a 0; pero es poco previsible que alguno de ellos decida no autorizar la conversión si los demás miembros la adoptan, por el perjuicio relativo que ello supondría para sus correspondientes sectores SECE.

Así pues, en primer lugar, no es correcto el carácter puramente aditivo que se da en el PNA-E al cómputo de la reducción interior y extraterritorial de emisiones: (+24% - 2% - 7% = +15%), que excluye a los sectores SECE-E del canje o conversión de créditos por derechos del SECE, por ser contrario a lo dispuesto en la «Directiva de vinculación».

Por otra parte, las instalaciones de los sectores SECE-E, tengan o no exceso de emisiones sobre los derechos asignados a ellas inicialmente²⁸ y, en todo caso, si sus emisiones superan aquellos y el porcentaje autorizado de canje fuera de valor 0 en España, acudirían al mercado europeo a comprar derechos adicionales y estos derechos de SECE podrían superar en volumen a los derechos sobrantes netos de otras instala-

²⁷ Aunque esta situación era conocida por los redactores del PNA-E. En efecto, el párrafo siguiente pone de manifiesto que estaba al corriente de las últimas versiones de dicho Proyecto de Directiva de vinculación: «Recientemente se ha alcanzado un acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo para aceptar la canjeabilidad de los créditos de reducción de emisiones obtenidos por proyectos de mecanismos de flexibilidad, por derechos de emisión del sistema europeo (desde 2005 para el MDL y desde 2008 para AAC)». En Criterios para la Elaboración del..., op cit, epígrafe 2.8, p. 5.

²⁸ Cualquier instalación deseará vender derechos de emisión de SECE en el mercado europeo si los precios unitarios de dichos títulos son superiores a los costes unitarios de una RCE o URE que directa o indirectamente pueda obtener y posteriormente canjear por un derecho de emisión de SECE.

ciones españolas. En cualquiera de estos supuestos, los sectores SECE-E estarían consumiendo parte de la cuota global de extraterritorialidad, tan reducida hoy en el PNA-E, amenazando con romper el techo máximo global del 50%.

Por tanto, si el PNA-E no tiene en cuenta este escenario, hay que pensar que el PNA-E no ha previsto la posibilidad de que los sectores SECE-E puedan ampliar sus emisiones por encima del estándar de sus asignaciones iniciales de derechos, ajustándolas mediante la compra de cantidades adicionales netas de ellos en el mercado europeo, ya que no parece razonable que el PNA-E haya olvidado que los derechos SECE, emitidos en otros países de la UE, son extraterritoriales para España, desde la perspectiva del cómputo del esfuerzo nacional de mitigación. En resumen, puede ser que el PNA-E haya asumido que los sectores SECE-E cumplirán el estándar de las asignaciones, en materia de emisiones, y decidido —sin expresarlo— que no se permitirá el canje, al menos en el periodo 2005-2007; en este sentido podría interpretarse aquella expresión que el PNA-E introducía y que ya quedó transcrita anteriormente: «Esta reducción sólo puede conseguirse mediante **una asignación de derechos severa** a los sectores afectados por la Directiva».

Si esto fuera así, las ventajas teóricas de un mercado de emisiones de dimensión europea se verían reducidas para los sectores SECE-E los cuales, llevando el argumento al límite, no podrían adquirir títulos en el mismo más que en una cifra idéntica a la de los títulos emitidos en España correspondientes a los ahorros de emisiones sobre las asignaciones, puesto que la cifra total de títulos a entregar a las autoridades españolas al final de cada año no podría ser diferente al número de los recibidos en la asignación inicial. Esto es lo mismo que decir que el mercado europeo se convertiría para los sectores SECE-E en una especie de mercado español de derechos SECE, que limitaría los ahorros potenciales de costes de cumplimiento a los que pudieran derivarse de las diferencias de costes marginales de reducción de emisiones, entre las instalaciones españolas.

Dado que no es previsible la existencia de amplias solicitudes de conversión de RCE's por derechos SECE, antes del final de 2007, y que las asignaciones de derechos SECE a las instalaciones emisoras afectadas ha sido generosa en el PNA-E, una opción política como la descrita podría justificarse para el periodo 2005-2007, pero resultaría muy arriesgada y perjudicial para el periodo 2008-2012.

Por ello, esperamos que estas consideraciones contribuyan a la reflexión de los poderes públicos con poder para la toma de decisiones en la materia y favorezcan, al menos de cara al próximo periodo, un más pleno juego en el mercado europeo de emisiones a los sectores españoles.

5. BREVES CONSIDERACIONES FINALES

El documento destinado a describir el Plan Nacional de Asignaciones de España, 2005-2007 (PNA-E), adolece de un conjunto de indefiniciones, supuestos restrictivos de comportamiento y perspectivas, entre los que se encuentran los relativos a la extraterritorialidad del cumplimiento por parte de los agentes emisores españoles, no fáciles de suscribir por la autora del presente trabajo, destinado a analizar esta temática concreta.

La conclusión principal del trabajo es que el «escenario básico de referencia» del PNA-E no asume la visión comunitaria actual de la suplementariedad, cuyo máximo nacional se sitúa en el 50%, cuando hace referencia al cumplimiento del compromiso de control de las emisiones en el periodo 2008-2012, por parte de España.

Por el contrario, el PNA-E realiza un cómputo puramente aditivo entre la reducción extraterritorial de las emisiones (-7%) y la previsión de emisiones brutas interiores (+24%) que no cuenta con la posible conversión de RCE's y URE's en derechos SECE, ni tampoco con la adquisición de derechos SECE emitidos en otros países —europeos y/o terceros para la UE—, por las instalaciones españolas afectadas, ante hipótesis plausibles de emisiones que superen las correspondientes a los derechos SECE que recibirán inicialmente en dicho periodo.

Este tema pone en alto riesgo el cumplimiento de nuestros compromisos ante el Protocolo de Kyoto y de cara a la estrategia europea de lucha contra el cambio climático y hace necesaria una revisión a fondo del escenario básico de referencia, en el próximo PNA-E cuya presentación en Bruselas está prevista para junio de 2006. Evitar la mayor parte de los riesgos y sacar el máximo partido del sistema europeo de comercio de emisiones requiere también la incorporación de previsiones razonables de comportamiento de las emisiones de todos los que las generan, en los escenarios de base para las decisiones y en sus proyecciones, así como a la rápida adopción de políticas y medidas eficaces de reducción, de mercado y de «no mercado», especialmente en el transporte y el sector residencial, sectores actualmente no contemplados por la Directiva 2003/87/CE.